



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2014

**Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011-2015:
Jahresbericht Amtsjahr 2013/2014**

Bütikofer, Sarah ; Widmer, Thomas

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-104397>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Bütikofer, Sarah; Widmer, Thomas (2014). Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011-2015: Jahresbericht Amtsjahr 2013/2014. Zürich: Universität Zürich. Institut für Politikwissenschaft. Forschungsbereich Policy-Analyse Evaluation.

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011-2015

Jahresbericht Amtsjahr 2013/2014

Sarah Bütikofer und Thomas Widmer

30. Oktober 2014

Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation
Affolternstrasse 56, CH-8050 Zürich
Telefon +41 44 634 38 41, E-Mail fbpae@ipz.uzh.ch

© 2014 bei den Autorinnen und Autoren

INHALT

INHALT	3
ZUSAMMENFASSUNG	5
EINLEITUNG	7
1. Auftrag und Ziel der Studie.....	7
2. Aufbau des Jahresberichts 2013/14.....	8
DAS ABSTIMMUNGSVERHALTEN IM KANTONSRAT	9
1. Daten und Methoden	9
2. Die Parteien und Fraktionen im Kantonsrat von Zürich	10
3. Die Abstimmungen im Kantonsrat – deskriptive Auswertungen.....	11
3.1 Abstimmungstypen und Geschäftsarten	11
3.2 Einstimmigkeit der Entscheide	12
3.3 Anteil der Abstimmungen aus den einzelnen Direktionen.....	13
4. Das Abstimmungsverhalten im Kantonsrat im Amtsjahr 2013/14	15
4.1 Ideologisches Spektrum.....	15
4.2 Das Fraktionsverhalten.....	16
4.3 Fraktionsgeschlossenheit bei punktuellen Absenzen.....	17
4.4 Fraktionsgeschlossenheit bei speziellen Beratungen.....	19
4.4.1 Richtplandebatte.....	19
4.4.2 Gesetzesberatungen.....	20
4.4.3 Budgetberatungen	21
4.5 Abstimmungsspezifische Abweichungen	21
5. Koalitionsverhalten im Kantonsrat.....	22
5.1 Koalitionen des dritten Amtsjahres	22
5.2 Koalitionen im Kantonsrat während der Richtplandebatte	24
5.3 Koalitionsverhalten während der Budgetdebatten.....	26
6. Fraktionsverhalten in Abhängigkeit der geographischen Herkunft	27
6.1 Stadt-Land	27
6.2 Geschlossenheit der Bezirksvertretungen	27
6.3 Geschlossenheit der Bezirksvertretungen bei der Richtplandebatte.....	28
7. Einfluss der Direktionen und Kommissionen auf das Fraktionsverhalten	29
7.1 Geschlossenheit der parlamentarischen Kommissionen.....	29
7.2 Unterstützung für Vorlagen aus den Direktionen	29
8. Fazit	30
LITERATUR	31
ANHANG	32

ZUSAMMENFASSUNG

Die Fraktionen des Zürcher Kantonsrats zeichnen sich durch eine ausgesprochen hohe Übereinstimmung in ihrem Abstimmungsverhalten aus. Die Fraktionsgeschlossenheit war in allen drei Jahren der laufenden Legislatur sehr hoch, nahm aber im dritten Jahr im Vergleich zu den Vorjahren sogar noch einmal etwas zu.

In sämtlichen Fraktionen stimmen bei mindestens 95% aller Abstimmungen alle Fraktionsmitglieder gleich. Die Fraktionen der CVP und der FDP traten im dritten Amtsjahr, d.h. in der Zeit von Mai 2013 bis April 2014 in fast jeder Abstimmung geschlossen auf. Die Fraktionsgeschlossenheit beider Fraktionen betrug 99.4 Prozent (Agreement-Index). Auch die EDU wies eine sehr hohe Fraktionsgeschlossenheit aus, sie betrug 99.2 Prozent und lag damit über den Werten der Vorjahre. Bei der EDU handelt es sich um die kleinste Fraktion des Kantonsrats. Eine einzelne Abweichung fällt bei ihr zwar stärker ins Gewicht als bei den grossen Fraktionen, dafür ist das Herbeiführen einer einheitlichen Fraktionsmeinung mit weniger Aufwand verbunden, weil es lediglich fünf Fraktionsmitglieder zu überzeugen gilt. Die grösste Fraktion des Kantonsrats, die SVP, trat ebenfalls sehr geschlossen auf. Die 54 Mitglieder stimmten in 98.4 Prozent aller Abstimmungen gleich ab, was eine leichte Zunahme zu den Vorjahren ist. Die zweitgrösste Fraktion des Rates, die SP, trat in 98.6 Prozent der Fälle geeint in Erscheinung. Die Geschlossenheit der BDP, der GLP und der EVP nahm gegenüber den Vorjahren um je rund einen Prozentpunkt zu; sie liegen zwischen 98.3 und 98.7 Prozent. Wie bereits in den Vorjahren weist die Fraktion der Grünen mit der Alternativen Liste sowie der CSP die tiefste Einigkeit aus, die aber immer noch sehr hoch ist. Die 22 Mitglieder dieser Fraktionsgemeinschaft stimmten in 96.9 Prozent der Abstimmungen einheitlich ab, was ebenfalls einer Zunahme gegenüber den Vorjahren um rund einen Prozentpunkt entspricht.

Beide berechneten Geschlossenheitsmasse, der Agreement-Index sowie der Rice-Index, zeigen ähnliche Werte, weil Enthaltungen im Zürcher Kantonsrat äusserst selten vorkommen. Im Vergleich zu den Vorjahren nahm die Anwesenheitsdisziplin im Rat etwas zu und auch die strategischen Absenzen, d.h. das Auslassen einzelner Abstimmungen, traten weniger häufig auf als in den Vorjahren.

Das dritte Amtsjahr wurde von der Richtplandebatte dominiert: Von den total 580 durchgeführten Abstimmungen entfielen 213 auf diese Vorlagen. Auf die Fraktionsgeschlossenheit hatte die Richtplandebatte keinen nachweisbaren Effekt, auf das Koalitionsverhalten hingegen schon. Während in den vorangegangenen Amtsjahren die Koalition der SP mit der Fraktion der Grünen am häufigsten vorkam, traten im dritten Amtsjahr Bündnisse der CVP mit der FDP bzw. der CVP mit der BDP noch häufiger auf. Die Koalitionen, welche die SVP sowie die bürgerlichen Mitteparteien miteinander und untereinander eingingen, waren im dritten Amtsjahr ebenfalls häufiger zu beobachten als in den Vorjahren.

Im dritten Legislaturjahr ging auch die Einigkeit der „Regierungskoalition“, bestehend aus den Fraktionen der SVP, FDP, SP und den Grünen, deutlich zurück. Die sogenannte „unheiligen

Allianzen” traten ebenfalls in viel weniger Abstimmungen geeint auf, Links und Rechts war sich nur noch in fünfzehn Prozent der Abstimmungen einig.

Eine detaillierte Analyse hat ergeben, dass die beobachteten Veränderungen des Koalitionsverhaltens grösstenteils auf die Richtplandebatte zurückgeführt werden können. Vor allem die Koalition der SVP mit der CVP oder der FDP, aber auch das geeinte Auftreten dieser drei Fraktionen zusammen, verhalf den Bürgerlichen während der Richtplandebatte zu vielen Erfolgen. Die genannten Koalitionen waren sich in rund neun von zehn Abstimmungen einig. Die Koalition der Fraktionen der SP sowie der Grünen trat in 86.3 Prozent der Abstimmungen auf, was eigentlich ebenfalls ein sehr hoher Wert ist, doch die Häufigkeit dieser Koalition steht während der Richtplandebatte erst an achter Stelle. Während der Richtplandebatte zeigte sich auch deutlich, dass die GLP ganz andere Koalitionen einging als bei den anderen Abstimmungen. Bei der Richtplandebatte war sie sich nur in 18 Prozent der Abstimmungen mit der SVP einig, ohne Richtplandebatte trat ihre Koalition mit der SVP in 60 Prozent der Abstimmungen auf. Bei den anderen Abstimmungen war sich die GLP sowohl mit der FDP wie mit der BDP in rund sieben von zehn Fällen einig, während der Richtplandebatte hingegen war dies nur in gut einem Viertel aller Abstimmungen der Fall.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Auswertung des Abstimmungsverhaltens der Fraktionen des Zürcher Kantonsrats für das dritte Amtsjahr erneut bestätigen, dass sich das Abstimmungsverhalten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier weitgehend nach den Parteifarben ausrichtet. Andere Faktoren, wie etwa die Herkunft nach Wahlbezirk, die Urbanität des Wohnortes oder die Kommissionszugehörigkeit spielen im Gegensatz zur Parteizugehörigkeit eine deutlich untergeordnete Rolle, wenn es darum geht, dass Abstimmungsverhaltens der Mitglieder des Kantonsrat zu erklären.

EINLEITUNG

1. Auftrag und Ziel der Studie

Der vorliegende Bericht präsentiert die Auswertung des Abstimmungsverhaltens des Zürcher Kantonsrats zwischen Mai 2011 und April 2014. Der Schwerpunkt der folgenden Analysen liegt auf dem Verhalten der Fraktionen im dritten Amtsjahr (2013/14) der aktuellen Legislaturperiode. Es werden aber auch Vergleiche zu den beiden vorangegangenen Amtsjahren angestellt.

In Tabelle 1 ist ersichtlich, wie oft der Kantonsrat im Untersuchungszeitraum abgestimmt und wie viele Geschäfte er behandelt hat.

Tabelle 1: Übersicht Sitzungen und Geschäfte, 2011-2014

	1. Amtsjahr	2. Amtsjahr	3. Amtsjahr	2011-2014
Abgehaltene Sitzungen	52	52	61	165
Behandelte Geschäfte	198	196	202	608
Durchgeführte Abstimmungen	376	331 ¹	580	1'287
Abstimmungen pro Sitzung	7.2	6.4	9.5	7.8

Im dritten Legislaturjahr wurde der kantonale Richtplan behandelt. Im Zuge dieser Debatte fielen gesamthaft 213 Abstimmungen an, die sich vor allem aus der Beratung von Änderungsanträgen ergaben. Dies ist im Wesentlichen der Grund, weshalb die Anzahl der durchgeführten Sitzungen sowie Abstimmungen (nicht aber der behandelten Geschäfte) im dritten Amtsjahr deutlich höher liegt als in den beiden Vorjahren.

Der vorliegende Bericht hat zwei Ziele: Zum einen soll in einer systematischen Auswertung aufgezeigt werden, wie sich die Fraktionen im Zürcher Kantonsparlament im dritten Jahr der laufenden Legislatur verhalten haben, wie geschlossen diese waren und welche Koalitionen sie untereinander eingingen. Zum anderen werden die Befunde des dritten Amtsjahres mit denen aus den beiden ersten Amtsjahren verglichen. So kann gezeigt werden, wie sich die Fraktionsgeschlossenheit und die Koalitionsbildung entwickelt haben und welche Differenzen zwischen dem ersten, zweiten und dritten Amtsjahr zu beobachten sind. Die Ergebnisse werden in tabellarischer Form präsentiert und interpretiert.

Im Zürcher Kantonsrat kommt seit August 2007 ein elektronisches Abstimmungssystem zur Anwendung, welches ermöglicht, das Abstimmungsverhalten der einzelnen Kantonsrätinnen und -räten systematisch zu erheben. Die Legislaturperiode 2011-2015 ist die erste, in der das Abstimmungsverhalten des Kantonsrats vollständig erfasst werden kann. Diese Daten liefern die Grundlage für die bereits durchgeführten sowie im Folgenden präsentierten Analysen des Abstimmungsverhaltens im Zürcher Kantonsparlament.

¹ Diese Angaben beziehen sich auf die ausgewerteten Abstimmungen. Von zwei Sitzungen liegen keine Angaben vor (1. Oktober 2012 und 28. Januar 2013).

Die vorliegenden Resultate können nicht auf frühere Legislaturen oder andere Kantonsparlamente übertragen werden. Die Analysen beziehen sich nur auf das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats in der Zeit von Mai 2011 bis April 2014.

Die Entwicklung zur vermehrten Installation von elektronischen Abstimmungsanlagen kantonaler Parlamente geht voran, mittlerweile verfügen über die Hälfte über eine solche Anlage. Aus dem Kanton Basel Stadt liegt inzwischen auch eine erste Auswertung der individuellen Abstimmungsentscheide der Kantonsparlamentarier vor (Gröflin 2013). Der Ansatz dieser Arbeit ist eher normativer Natur und zeigt, dass die Installation der elektronischen Abstimmungsanlage einen disziplinierenden Charakter auf die einzelnen Fraktionsmitglieder hatte. Da aus dem Zürcher Kantonsrat keinerlei empirische Daten auf individueller Ebene aus der Zeit vor der Installation der Abstimmungsanlage vorliegen und die Kantonsratsmitglieder auch nicht zu ihrem Abstimmungsverhalten befragt wurden, können für den Zürcher Kantonsrat keine solchen Schlüsse gezogen werden.

2. Aufbau des Jahresberichts 2013/14

Das erste empirische Kapitel umfasst einige deskriptive Auswertungen zu den im Kantonsrat durchgeführten Abstimmungen. Diese dienen dazu, die danach folgenden Analysen in einen Zusammenhang stellen zu können.

Im analytischen Teil wird zuerst die Geschlossenheit pro Fraktion aufgezeigt. Zudem wird das Fraktionsverhalten bei einigen ausgewählten Beratungen analysiert, um zu zeigen, wie die sehr hohe Einigkeit der Fraktionen des Kantonsrats zustande kommt. Als nächstes wird das Koalitionsverhalten der Fraktionen im Kantonsrat untersucht. Auch in diesem Kapitel werden die Koalitionen bei einigen ausgewählten Debatten genauer betrachtet. Besonders die Richtplandebatte, welche das Amtsjahr 2013/14 stark geprägt hat, wird mittels zusätzlicher Analysen vertieft betrachtet.

Abschliessend wird das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder hinsichtlich ihrer geographischen Herkunft analysiert sowie der Einfluss der Kommissionsmitgliedschaften auf ihr Abstimmungsverhalten untersucht. Der Bericht schliesst mit einem Fazit.

Der vorliegende Bericht enthält keine Auswertungen auf individueller Ebene, die Rückschlüsse auf das Verhalten einzelner Mitglieder des Zürcher Kantonsrats zulassen würden.

DAS ABSTIMMUNGSVERHALTEN IM KANTONS RAT

1. Daten und Methoden

Die im Kantonsrat durchgeführten Abstimmungen wurden vom elektronischen Abstimmungssystem aufgezeichnet, von den Parlamentsdiensten des Kantonsrats aufbereitet und ans Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich zwecks Analyse weitergegeben. Das elektronische Abstimmungssystem hält im Wesentlichen fest, um welche Abstimmung es sich handelt, wann (sekundengenau) sie durchgeführt wurde und wie jedes Ratsmitglied abgestimmt hat. Das Abstimmungsverhalten eines einzelnen Parlamentsmitglieds fällt in eine der vier folgenden Kategorien: Ja, Nein, Enthaltung oder Abwesenheit.

Die Daten zum Abstimmungsverhalten wurden unter Einbezug zusätzlicher Informationen zu den Parlamentarierinnen und Parlamentariern systematisch ausgewertet. Die Analysen wurden mit dem Statistikprogramm STATA vorgenommen. Die Berechnungen der Fraktionsgeschlossenheit beruhen auf zwei etablierten Indices.

Die bekannteste Masszahl zur Bestimmung der Fraktionsgeschlossenheit ist der Rice-Index (Rice 1928). Er lässt sich folgendermassen berechnen:

$$R_i = \frac{|Y_i - N_i|}{Y_i + N_i}.$$

Dies entspricht dem absoluten Wert des Unterschieds zwischen der Anzahl Ja- und Nein-Stimmen in einer Fraktion (Y_i bzw. N_i), dividiert durch die Summe der Ja- und Nein-Stimmen. In die Berechnung des Rice-Index' fliessen nur Ja resp. Nein-Stimmen ein. Enthaltungen, die durchaus politisch motiviert sein können, werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt, was zu starker Kritik am Rice-Index führte. Eine Weiterentwicklung des Rice-Index', welche auch die Enthaltungen berücksichtigt, stellen Hix et al. (2005) vor. Ihr Agreement-Index (AI) wird folgendermassen berechnet (Hix et al. 2005: 215):

$$AI_i = \frac{\max\{Y_i, N_i, A_i\} - \frac{1}{2}[(Y_i + N_i + A_i) - \max\{Y_i, N_i, A_i\}]}{(Y_i + N_i + A_i)}$$

Y_i und N_i stehen, wie oben, für die Anzahl Ja- und Nein-Stimmen in der Fraktion i , während A_i der Anzahl Enthaltungen entspricht. Der Agreement-Index integriert zwar in die Berechnung die Enthaltungen; doch eine qualitative Beurteilung des Grundes, der zur Enthaltung führt, kann mit diesem Mass nicht vorgenommen werden (vgl. Hix et al. 2005).

Diese beiden Indices können angewendet werden, um die Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens jeder eindeutig definierten Gruppe von Parlamentsmitgliedern auszuwerten. Ihre Anwendung ist nicht zwangsläufig auf das Verhalten der Mitglieder von Fraktionen beschränkt, sondern kann auch zur Anwendung kommen, um beispielsweise die

Stimmabgaben von Parlamentsmitgliedern aus der gleichen Region oder der gleichen Kommission zu untersuchen.

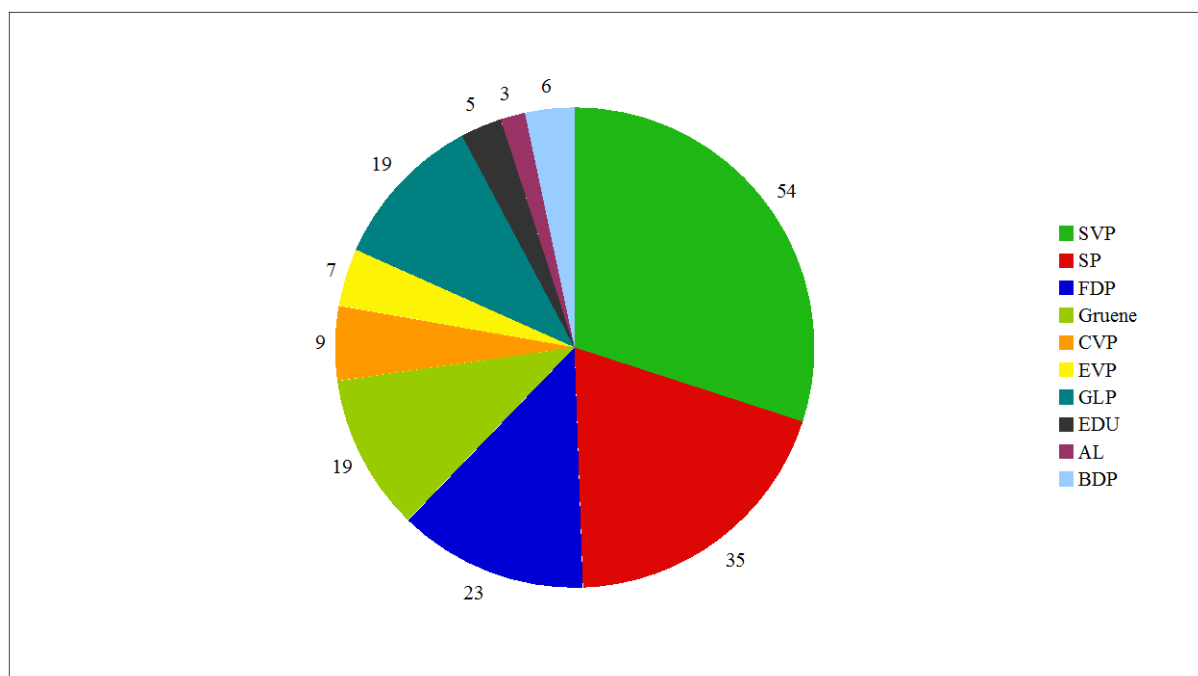
Im Gegensatz zum neutralen Begriff *Fraktionsgeschlossenheit* wird unter *Fraktionsdisziplin* eine hohe fraktionsinterne Geschlossenheit im Abstimmungsverhalten verstanden, welche durch die Fraktionsführung aktiv durchgesetzt wird. Um Aussagen über das fraktionsinterne Funktionieren machen zu können, reichen allerdings prozessgenerierte Abstimmungsdaten nicht aus. Dazu müssten weitere Informationen eingeholt werden, etwa mit qualitativen Interviews mit den Fraktionsführungen sowie Experten (vgl. hierzu Bailer/Bütikofer 2014).

2. Die Parteien und Fraktionen im Kantonsrat von Zürich

Der Kantonsrat besteht aus 180 Mitgliedern, die im Proporz und nach Bevölkerungsstärke der einzelnen Wahlkreise gemäss dem Neuen Zürcher Zuteilungsverfahren (doppelt proportionale Divisormethode mit Standardrundung; auch als „Doppelter Pukelsheim“ bezeichnet) bestimmt werden.

Für die Legislaturperiode 2011-2015 setzt sich der Kantonsrat wie folgt zusammen²:

Abbildung 1: Anzahl Sitze der Parteien im Kantonsrat Zürich, 2011-2015³



Quelle: Statistisches Amt, Kanton Zürich

Der Kantonsrat gliedert sich in Fraktionen, die aus mindestens fünf Mitgliedern bestehen. Für die Legislaturperiode 2011-2015 bilden die Parteien SVP, SP, FDP, GLP, CVP, EVP, BDP und EDU je eine eigene Fraktion. Die drei Mitglieder der AL haben sich wie das einzige

² Stand zu Legislaturbeginn am 1. Mai 2011, nach den Wahlen vom 3. April 2011.

³ Beat Bloch, CSP, Zürich, ist per 16. Januar 2012 in den Kantonsrat nachgerutscht. Er kandidierte am 3. April 2011 auf der Liste der Grünen. Deshalb erscheint die CSP nicht separat in Abbildung 1.

Ratsmitglied der CSP der Fraktion der Grünen angeschlossen. Tabelle 2 ist die Stärke der einzelnen Fraktionen im Kantonsrat zu entnehmen:

Tabelle 2: Fraktionsstärken im Zürcher Kantonsrat

Fraktion	Anzahl Mitglieder	Prozentualer Anteil
SVP	54	30.0%
SP	35	19.4%
FDP	23	12.8%
GP-CSP-AL	22	12.2%
GLP	19	10.6%
CVP	9	5.0%
EVP	7	3.9%
BDP	6	3.3%
EDU	5	2.8%
Kantonsrat	180	100.0%

Die Fraktionen unterscheiden sich beträchtlich hinsichtlich ihrer Grösse. Die mit Abstand grösste Fraktion bildet die SVP, die mit 54 über mehr als das zehnfache an Mitgliedern aufweist wie die kleinste Fraktion der EDU, die aus genau fünf Parlamentsangehörigen besteht. Die SP bildet mit 35 Mitgliedern die zweitgrösste Fraktion. Drei Fraktionen haben je rund zwanzig Mitglieder, vier Fraktionen haben weniger als zehn Mitglieder. Die grossen Differenzen in den Mitgliederzahlen der Fraktionen müssen bei der Interpretation des Abstimmungsverhaltens berücksichtigt werden. Eine einzelne Abweichung von der Fraktionsposition hat in einer kleinen Fraktion einen wesentlich grösseren Einfluss auf das Resultat als in einer grossen Fraktion.

3. Die Abstimmungen im Kantonsrat – deskriptive Auswertungen

Bevor die Fraktionsgeschlossenheit im Detail betrachtet wird, werden eingangs einige deskriptive Auswertungen der Abstimmungen vorgestellt. In den ersten drei Amtsjahren wurden total 1'287 Abstimmungen durchgeführt, die sich aus der Beratung von 608 Geschäften ergaben und auf gesamthaft 165 Sitzungen verteilten. Pro Sitzung wurden in der aktuellen Legislatur somit durchschnittlich zwischen sieben und acht Abstimmungen durchgeführt (Tabelle 1).

3.1 Abstimmungstypen und Geschäftsarten

Die Verteilung des Anteils an Abstimmungen pro Abstimmungstyp geht aus Tabelle 3 hervor. Das dritte Legislaturjahr wurde stark von der Richtplandebatte geprägt. Sie alleine führte zu 213 Abstimmungen, wovon 210 Detailabstimmungen waren. Aus diesem Grund machten im dritten Amtsjahr die Detailabstimmungen über die Hälfte der Abstimmungen aus. Dies ist eine deutliche Veränderung im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren, denn in der ersten Legislaturhälfte dominierten die Einzel- sowie Schlussabstimmungen, was auf einige

Besonderheiten des Zürcher Kantonsrats sowie auf den Untersuchungszeitraum⁴ zurückgeführt werden kann.⁵ Einzelanträge aus den Kommissionen wurden in der ersten Legislaturhälfte nur vereinzelt in die Ratsdebatte getragen, nicht so aber bei der Richtplandebatte, bei der zahlreiche Ratsangehörige Änderungsanträge stellten. Bezüglich der Eintretens- oder Rückweisungsanträge hat sich über die bisherigen drei Jahre nichts verändert. Sie werden selten gestellt, weil bereits im Vorfeld Einigkeit darüber besteht, dass die auf der Traktandenliste stehenden Geschäfte auch im Plenum behandelt werden sollen.

Tabelle 3: Verteilung der Abstimmungen nach Abstimmungstyp, 2011-2014

	2011-12		2012-13		2013-14		2011-2014	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Eintreten	10	2.7	8	2.4	10	1.7	28	2.2
Rückweisung	9	2.4	4	1.2	3	0.5	16	1.2
Detail-beratung	111	29.5	85	25.7	341	58.3	537	41.7
Einzel-/Schlussabstimmung	201	53.5	214	64.7	205	35.9	620	48.2
Andere	45	11.9	20	6.0	21	3.6	86	6.7
Total	376	100.0	331	100.0	580	100.0	1287	100.0

3.2 Einstimmigkeit der Entscheide

Einstimmige Entscheide werden im Zürcher Kantonsrat selten getroffen. Besonders der Anteil der einstimmigen Schlussabstimmungen liegt mit dreissig Prozent relativ tief. Dies ist ein Zeichen dafür, dass die Konfliktlinien durch die ganze Debatte erhalten bleiben und davon ausgegangen werden kann, dass Kantonsrätinnen und Kantonsräte auch die Schlussabstimmung als politische Äusserung betrachten. In anderen Parlamenten dienen Schlussabstimmungen lediglich der formellen Verabschiedung einer Vorlage aus dem Plenum, einstimmige Resultate sind darum sehr häufig. Beim Zürcher Kantonsrat ist dies nicht der Fall. Betrachtet man die Einstimmigkeit der Abstimmungen im Kantonsrat über die Zeit, zeigt sich, dass das Konfliktpotential vor allem zwischen den Fraktionen und nicht innerhalb einer Fraktion besteht. Sämtliche nachfolgenden Analysen bestätigen diese Feststellung.

⁴ Besonders im ersten Legislaturjahr kamen etliche Sachvorlagen zur Abstimmung, die in den Kommissionen und Fraktionen der vorangehenden Legislatur soweit ausdiskutiert wurden, dass im Ratsplenum keine Änderungsanträge mehr gestellt wurden.

⁵ Zum einen führen die im Kanton Zürich stark ausgebauten Volksrechte zu einer grossen Anzahl an Initiativen und Referenden, zu welchen sich der Kantonsrat in einer einzigen Abstimmung entweder zustimmend oder ablehnend äussern kann. Andererseits verfügen die Fraktionen im Kantonsrat über weitreichende Minderheitsrechte, die ihnen eine starke Stellung einräumen. Die Mehrheiten, die sich im Vorfeld der Plenarsitzungen in und auch zwischen den Fraktionen gebildet haben, sind in der Regel sehr beständig. (Die Erläuterungen beruhen im Wesentlichen auf Informationen von Dr. Moritz von Wyss, Leiter der Parlamentsdienste des Kantonsrats von Zürich.)

Tabelle 4: Verteilung der Abstimmungen nach Abstimmungstyp und Einstimmigkeit, 2011-2014

	2011-12			2012-13			2013-14			2011-2014
	Anzahl	ein- stimmig	in %	Anzahl	ein- stimmig	in %	Anzahl	ein- stimmig	in %	Total Einstimmigkeit
Eintreten	10	2	20.0	8	2	25.0	10	0	0.0	14.3%
Rück- weisung	9	0	0.0	4	0	0.0	3	0	0.0	0.0 %
Detail- beratung	111	1	0.9	85	4	4.7	341	4	1.2	1.7%
Einzel-/ Schluss- abstimmung	201	63	31.2	214	74	34.7	205	60	29.3	31.8%
Andere	45	18	40.0	20	10	50.0	21	5	23.8	38.4%
Total	376	84	22.3	331	90	27.2	580	69	11.9	18.9%

3.3 Anteil der Abstimmungen aus den einzelnen Direktionen

Die Geschäfte, über welche der Kantonsrat zu befinden hat, verteilen sich nicht zu gleichen Teilen auf die einzelnen Direktionen. Im dritten Amtsjahr stammten am meisten Vorlagen aus der Baudirektion, 48 an der Zahl, gefolgt von der Volkswirtschaftsdirektion mit dreissig Vorlagen. Am wenigsten Geschäfte kamen aus der Sicherheitsdirektion; es waren lediglich sechs.

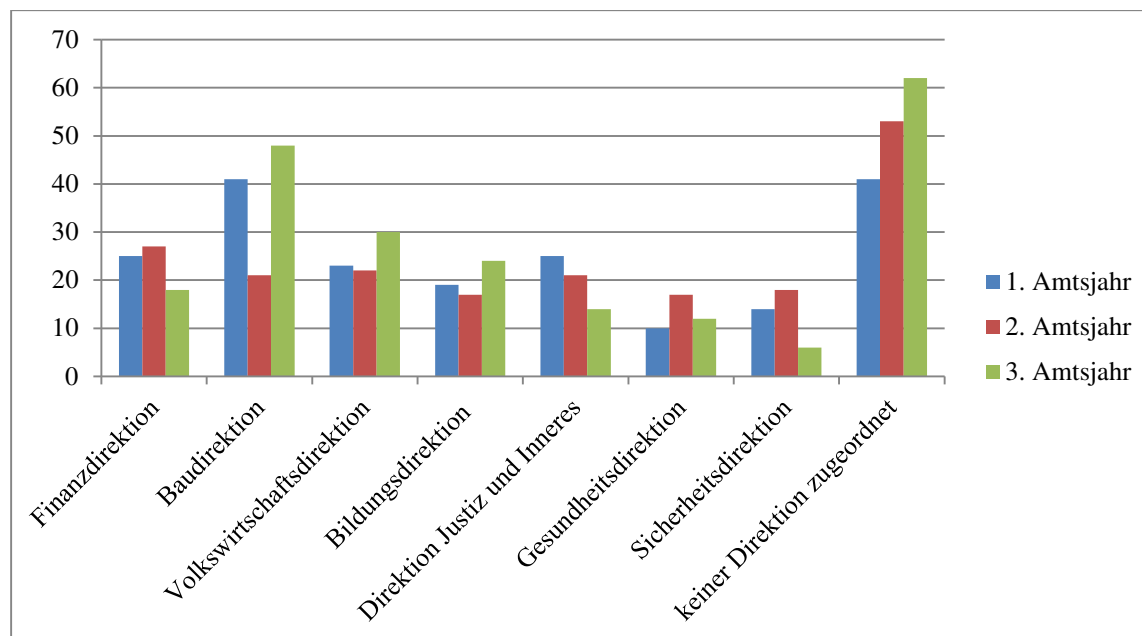
In Tabelle 5 sind neben der Anzahl Geschäfte auch die Anzahl der durchgeführten Abstimmungen pro Direktion, über welche der Kantonsrat in der aktuellen Legislaturperiode befunden hat, vorzufinden.

Tabelle 5: Anteil der Geschäfte & Abstimmungen aus den verschiedenen Direktionen, 2011-14

	2011-2012		2012-2013		2013-2014		2011-2014	
	Ge- schäfte (Anteil in %)	Abstim- mungen (Anteil in %)	Ge- schäfte (Anteil in %)	Abstim- mungen (Anteil in %)	Ge- schäfte (Anteil in %)	Abstim- mungen (Anteil in %)	Ge- schäfte (Anteil in %)	Abstim- mungen (Anteil in %)
Finanzdirektion	25 (12.6)	91 (24.2)	27 (13.8)	69 (20.8)	18 (8.4)	43 (7.4)	70 (11.5)	203 (15.8)
Baudirektion	41 (20.7)	73 (19.4)	21 (10.7)	38 (11.5)	48 (22.4)	281 (48.0)	110 (18.1)	392 (30.5)
Volkswirtschafts- direktion	23 (11.6)	51 (13.6)	22 (11.2)	23 (6.9)	30 (14.0)	61 (10.6)	75 (12.3)	135 (10.5)
Bildungsdirektion	19 (9.6)	33 (8.8)	17 (8.7)	27 (8.2)	24 (11.2)	38 (6.6)	60 (9.9)	98 (7.6)
Direktion Justiz und Inneres	25 (12.6)	33 (8.8)	21 (10.7)	31 (9.4)	14 (6.5)	37 (6.5)	60 (9.9)	101 (7.8)
Gesundheitsdirektion	10 (5.1)	18 (5.0)	17 (8.7)	32 (9.7)	12 (5.6)	21 (3.7)	39 (6.4)	71 (5.5)
Sicherheitsdirektion	14 (7.1)	19 (4.8)	18 (9.2)	24 (7.3)	6 (2.8)	11 (1.9)	38 (6.3)	54 (4.2)
keiner Direktion zugeordnet	41 (20.7)	58 (15.4)	53 (27.0)	87 (26.3)	62 (29.0)	88 (15.3)	156 (25.7)	233 (18.1)
Total	198 (100.0)	376 (100.0)	196 (100.0)	331 (100.0)	214 (100.0)	580 (100.0)	608 (100.0)	1'287 (100.0)

In Folge der abstimmungsintensiven Richtplandebatte im dritten Legislaturjahr machen die Abstimmungen zu Geschäften aus der Baudirektion dreissig Prozent aller Abstimmungen aus, die der Kantonsrat in der aktuellen Legislatur bisher durchführte. In den ersten beiden Jahren der Legislatur stammten am meisten Abstimmungen aus der Finanzdirektion. Dies kann vorwiegend auf die alljährlich intensiv geführten Budgetdebatten zurückgeführt werden, die viele Anträge, die zu einer Abstimmung führen, mit sich bringen. Gesamthaft fielen 16 Prozent aller Abstimmungen auf eine Vorlage aus der Finanzdirektion. Jede zehnte Abstimmung ging auf ein Geschäft aus der Volkswirtschaftsdirektion zurück. Aus der Sicherheitsdirektion standen in den ersten drei Jahren am wenigsten Abstimmungen an, total waren dies nur vier Prozent.

In Abbildung 2 ist die Anzahl Geschäfte, die pro Jahr pro Direktion anfiel, graphisch dargestellt. Dabei fällt vor allem auf, dass der Kantonsrat über die drei bisherigen Legislaturjahre hinweg über immer mehr Geschäfte debattiert hat, die (noch) keiner Direktion zugeordnet waren. Dies betrifft vor allem Parlamentarische Initiativen sowie Geschäfte, die eines der kantonalen Gerichte betreffen, für welche der Kantonsrat die Oberaufsicht hat.

Abbildung 2: Anzahl der Geschäfte aus den verschiedenen Direktionen, 2011-2014

4. Das Abstimmungsverhalten im Kantonsrat im Amtsjahr 2013/14

Im folgenden Kapitel wird die Geschlossenheit der Fraktionen im Zürcher Kantonsrat für das dritte Amtsjahr gezeigt und den Gründen nachgegangen, die dazu führen, dass alle Fraktionen des Kantonsrats eine sehr hohe Einigkeit aufweisen.

4.1 Ideologisches Spektrum

Da die ideologischen Lager im Zürcher Kantonsrat ähnlich gross sind, lassen sie sich gut vergleichen. Betrachtet man die Geschlossenheit der Lager gemäss einer Links-Rechts-Mitte-Einteilung, zeigen sich deutliche Unterschiede (Tabelle 6). Die Ratsrechte, bestehend aus den Fraktionen der SVP und der EDU, zeigt die höchste Geschlossenheit. Im Vergleich zu den Vorjahren stimmte sie im dritten Amtsjahr noch etwas einheitlicher ab und liegt mit 95.6% bzw. 96.1% über der 95%-Grenze.

Tabelle 6: Indices Links-Rechts-Achse, 2011-2014

	Anzahl Sitze	2011-2012		2013-2014	
		Rice- Index	Agreement- Index	Rice- Index	Agreement- Index
Ratsrechte	59	94.2%	94.9%	95.6%	96.1%
Ratslinke	57	89.9%	91.4%	88.0%	90.3%
Ratsmitte	64	70.9%	77.2%	59.6%	69.0%

Die Ratslinke besteht aus der Fraktion der SP und der Fraktion der Grünen. Sie stimmen in etwa neun von zehn Fällen gleich ab, ihre Geschlossenheit hat im Vergleich zu den Vorjahren allerdings etwas leicht nachgelassen.

Es ist nicht weiter verwunderlich, dass die Mitte eine geringere Geschlossenheit aufweist als die beiden Pole. Das ideologische Spektrum der fünf Mitteparteien ist an sich schon ziemlich breit. Ein Unterschied in der Geschlossenheit zwischen der sogenannt „Neuen Mitte“ bestehend aus der GLP und der BDP sowie der traditionellen bürgerlichen Mitte konnte allerdings nicht festgestellt werden. Im dritten Jahr der laufenden Legislatur zeigte sich dies deutlich. Die Positionen der einzelnen Fraktionen, welche die Mitte ausmachen, lagen je nach Vorlage so weit auseinander, dass die gesamthaft betrachtete Geschlossenheit der Mitte im Vergleich zu den Vorjahren zurückging.

Die hohe innere Geschlossenheit, welche die einzelnen Fraktionen aufweisen, ist auf die Homogenität der Positionen der Mitglieder der einzelnen Parteien zurückzuführen, was im Folgenden im Detail gezeigt wird.

4.2 Das Fraktionsverhalten

Die Geschlossenheit *innerhalb* der einzelnen Fraktionen im Zürcher Kantonsrat stieg im dritten Amtsjahr an, der Grad der Konfliktivität *zwischen* den Fraktionen nahm zu.

Vergleicht man die Geschlossenheit der Fraktionen über die bisherigen drei Amtsjahre im Detail, zeigt sich Folgendes (Tabelle 7):

Tabelle 7: Fraktionsgeschlossenheit der Fraktionen im Kantonsrat, 2011-14

	N	2011-2013		2013-2014	
		Rice-Index	Agreement-Index	Rice-Index	Agreement-Index
CVP	9	99.7%	99.2%	99.6%	99.4%
FDP	23	99.5%	99.5%	99.4%	99.4%
EDU	5	98.2%	97.6%	99.1%	99.2%
BDP	6	98.3%	97.9%	98.8%	98.7%
SVP	54	98.2%	97.9%	98.8%	98.4%
GLP	19	97.2%	97.1%	98.7%	98.7%
SP	35	98.3%	98.1%	98.5%	98.6%
EVP	7	96.9%	97.0%	98.3%	98.3%
GP-CSP-AL	22	95.9%	96.0%	96.6%	96.9%
Kantonsrat	180	49.7%	61.2%	38.2%	53.1%

Die höchste Geschlossenheit weisen die Fraktionen der CVP und der FDP auf, welche auch bereits in den ersten Legislaturjahren die höchste Geschlossenheit zeigten. Die kleinste der Fraktionen im Kantonsrat, die EDU, stimmte im dritten Amtsjahr geeinter ab als in der ersten Legislaturhälfte. In einer so kleinen Fraktion fällt allerdings eine einzelne Abweichung viel stärker ins Gewicht als in einer grossen Fraktion, was für die Interpretation berücksichtigt werden muss. Die Geschlossenheit der SVP sowie der SP nahm gegenüber den Vorjahren ebenfalls noch ein wenig zu, Enthaltungen wurden noch seltener. Die beiden jüngsten Fraktionen, die GLP und die BDP, traten im dritten Amtsjahr im Vergleich zu den beiden Vorjahren ebenfalls noch ein wenig geeinter auf. Die grüne Fraktion zeigte auch im dritten Legislaturjahr die tiefste Geschlossenheit aller Fraktionen, wobei auch ihre Geschlossenheit gegenüber den Vorjahren zunahm. An dieser Stelle muss in Erinnerung gerufen werden, dass

diese Fraktion als einzige aus drei verschiedenen Parteien besteht und das Finden einer gemeinsamen verbindlichen Linie dadurch anspruchsvoller ist.⁶

Über die gesamte bisherige Amtszeit betrachtet, stimmten sämtliche Fraktionen im Zürcher Kantonsrat ausserordentlich geschlossen ab. Die Unterschiede zwischen den Fraktionen fallen weiterhin äusserst klein aus. Im Zürcher Kantonsrat kommt es folglich nur ausnahmsweise dazu, dass ein Fraktionsmitglied bei einer Abstimmung *nicht* die Position seiner Fraktion unterstützt. Da es im Kantonsrat auch nur selten zu Enthaltungen kommt⁷, fallen die Unterschiede zwischen den beiden berechneten Indices (Rice und Agreement-Index) ebenfalls sehr klein aus.

4.3 Fraktionsgeschlossenheit bei punktuellen Absenzen

Die Fraktionen im Kantonsrat stimmen zwar sehr geeint ab, allerdings nehmen nicht alle Fraktionsmitglieder an jeder Abstimmung teil – auch wenn sie im Prinzip im Rat anwesend wären. Im Folgenden werden deshalb diese punktuellen Abstimmungsabstinenzen untersucht.

Das Abstimmungssystem im Zürcher Kantonsrat erfasst alle Absenzen bei Abstimmungen in gleicher Weise.⁸ In der ersten Legislaturhälfte waren 17.5 Prozent aller Abstimmungsergebnisse Absenzen (siehe Tabelle 8). Im dritten Amtsjahr sind die Absenzen deutlich zurückgegangen, nur noch 11.5 Prozent der erfassten Abstimmungsentscheide waren Absenzen.

Für die Analyse der punktuellen Abstimmungsabsenzen wurde folgendermassen vorgegangen: In einem ersten Schritt wurde ermittelt, welche Ratsmitglieder einer ganzen Sitzung, das heisst sämtlichen Abstimmungen, die während der gesamten Sitzungszeit stattfanden, fernblieben. In einem zweiten Schritt wurde ermittelt, welche Ratsmitglieder nur einzelnen Abstimmungen, die während der jeweiligen Sitzung durchgeführt wurden, fernblieben.

Tabelle 8 ist zu entnehmen, wie viele Abwesenheiten das Abstimmungssystem erfasst hat und wie diese Abwesenheiten auf die beiden Absenzentypen aufgeteilt wurden. Es zeigt sich, dass im dritten Amtsjahr die gesamten Absenzen deshalb zurückgingen, weil der Anteil der punktuellen Absenzen um über fünf Prozentpunkte sank.

⁶ Eine zusätzliche Analyse hat gezeigt, dass die Abweichungen innerhalb der Fraktion der Grünen sowohl bei Mitgliedern der Grünen Partei wie auch bei Mitgliedern der Parteien der Fraktionspartnerschaft gehäuft auftreten.

⁷ Gesamthaft betrachtet, waren weniger als 1% aller erfassten Abstimmungsentscheidungen Enthaltungen.

⁸ Dies steht im Gegensatz zum elektronischen Abstimmungssystem des Nationalrats, das zwischen entschuldigten Absenzen von Parlamentsmitgliedern während einer Sitzung nach Geschäftsreglement des Nationalrats (GRN) Art. 57 Abs. 4 sowie spezifischer Abstimmungsabstinenz unterscheidet.

Tabelle 8: Verteilung der Abstimmungsentscheide 2011-2014

	2011-2013		2013/14	
	Erfassung Abstimmungssystem	Eigene Codierung	Erfassung Abstimmungssystem	Eigene Codierung
Ja	54.0%	54.0%	49.1%	49.1%
Nein	27.6%	27.6%	38.6%	38.6%
Enthaltung	0.9%	0.9%	0.5%	0.5%
Abwesend	17.5%		11.8%	
Absenz ganze Sitzung		4.9%		4.5%
Punktuelle Absenzen		12.6%		7.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Um den Einfluss der punktuellen Absenzen auf die Fraktionsgeschlossenheit zu bestimmen, wurde folgendermassen vorgegangen: Zuerst wurde die Fraktionsposition festgelegt, indem ermittelt wurde, wie die Mehrheit der Mitglieder einer Fraktion bei einer Abstimmung abgestimmt hat. Weiter wurden die Abstimmungsentscheidungen aller Ratsmitglieder, die nur bei ausgewählten Abstimmungen und nicht während einer ganzen Sitzung fehlten, zu den Enthaltungen gezählt. Dieses Verhalten tritt in allen Fraktionen zu ungefähr gleichen Teilen auf. Anschliessend wurden die Agreement-Indices pro Fraktion erneut berechnet. Wie vermutet, zeigen sich dadurch zum Teil deutliche Unterschiede zu den vorangegangenen Berechnungen in Bezug auf die Fraktionsgeschlossenheit (Tabelle 9).

Tabelle 9: Fraktionsgeschlossenheit bei punktueller Abwesenheit, 2013-2014

	2013-2014			2011-2014
	Agreement-Index	Agreement-Index mit punktuellen Absenzen	Differenz (Rang)	Differenz / Rangdifferenz
EVP	98.3%	87.9%	10.4 (1.)	+3.2 / ↑4
CVP	99.4%	89.9%	9.5 (2.)	+1.5 / ↑2
FDP	99.4%	91.5%	7.9 (3.)	-2.4 / ↓2
GLP	98.7%	91.6%	7.1 (4.)	-1.6 / ↓1
BDP	98.7%	92.2%	6.5 (5.)	+0.4 / ↑2
EDU	99.2%	93.0%	6.2 (6.)	-3.9 / ↓4
GP-CSP-AL	96.9%	92.6%	4.3 (7.)	-0.7 / ↓1
SP	98.6%	94.4%	4.2 (8.)	-2.7 / ↓2
SVP	98.4%	95.3%	3.1 (9.)	-0.6 / -

Wird das punktuelle Fernbleiben bei Abstimmungen berücksichtigt, geht die Fraktionsgeschlossenheit in allen Fraktionen zurück – allerdings deutlich stärker bei den Mitteparteien als bei den Fraktionen an den beiden Polen des politischen Spektrums.

Im dritten Amtsjahr hat die Differenz vor allem bei den Werten für die EVP sowie für die CVP deutlich zugenommen. Allerdings sind dies beides kleinere Fraktionen, in denen sich aus statistischen Gründen Differenzen stärker bemerkbar machen.

Die SVP ist auch im dritten Amtsjahr die Fraktion, bei welcher die Berücksichtigung der punktuellen Absenzen am wenigsten am Gesamtbild verändert. Die EDU zeigte sich im dritten Amtsjahr im Vergleich zum zweiten nicht nur wieder deutlich geeinter, offenbar hatte dies auch Auswirkungen auf die Abstimmungsteilnahme. Auch die beiden Fraktionen der Ratslinken weisen kleinere Diskrepanzen auf als im Vorjahr, wenn die punktuellen Absenzen mitberücksichtigt werden.

Auch im dritten Amtsjahr war es so, dass deutlich weniger Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei einer Abstimmung fehlten, wenn das Ergebnis dieser Abstimmung eher knapp ausfiel. Die Abwesenheitsquote war zwar höher bei Abstimmungen, bei denen die Mehrheiten sehr eindeutig waren und deshalb in vielen Fällen wohl auch schon zum Voraus feststanden. Allerdings konnte kein systematischer Zusammenhang zwischen umstrittenen Abstimmungen und höherer Fraktionsgeschlossenheit festgestellt werden. Bei einigen Fraktionen nahm die Geschlossenheit zu, wenn das Resultat knapp ausfiel, bei anderen ging sie zurück. Ob die Fraktionsgeschlossenheit höher ausfallen würde, wenn bei einer Abstimmung keine Ratsmitglieder fehlten, kann auf Grund der vorhandenen Daten nicht festgestellt werden. Es ist durchaus denkbar, dass die Fraktionsgeschlossenheit tiefer ausfallen würde, wenn niemand fehlen würde bzw. wenn fehlende Stimmen eigentlich Enthaltungen oder sogar Gegenstimmen wären. Das Fernbleiben vom Abstimmen kann als eine Strategie angewendet werden, um sich nicht gegen die Fraktion stellen zu müssen. Die Auswertungen des Abstimmungsverhaltens der bisherigen drei Amtsjahre lassen die Vermutung zu, dass dieses Verhalten im Zürcher Kantonsrat durchaus vorkommt.

4.4 Fraktionsgeschlossenheit bei speziellen Beratungen

Schwarz und Linder (2007) konnten in Untersuchungen über das Verhalten der Fraktionen im Nationalrat zeigen, dass Fraktionen aus der politischen Mitte bei Detailberatungen grössere Differenzen an den Tag legen als die Parteien an den Polen des politischen Spektrums. Die diesbezüglich durchgeführten Analysen für das erste sowie zweite Amtsjahr konnten dieses Ergebnis für den Zürcher Kantonsrat nicht pauschal bestätigen. Dennoch zeigt sich, dass sich die Fraktionen bei Gesetzesberatungen sowie Budgetdebatten etwas anders verhalten als bei anderen Abstimmungen.

Im Folgenden wird das Fraktionsverhalten bei den Beratungen zu den Budgetvorlagen und Gesetzesentwürfe des dritten Amtsjahres vorgestellt, um die sehr hohe Einigkeit der Fraktionen im Zürcher Kantonsrat besser verstehen und einordnen zu können. Zusätzlich wird auch die Richtplandebatte separat analysiert.

4.4.1 Richtplandebatte

Die Richtplandebatte hat das Amtsjahr 2013/14 stark geprägt. An zehn Sitzungen wurde darüber debattiert und abgestimmt, wie die räumliche Entwicklung des Kantons Zürich nachhaltig gesteuert werden soll. Von den total 580 Abstimmungen des dritten Amtsjahres fielen 213 im Zusammenhang mit der Richtplandebatte an.

Folgende Tabelle 10 zeigt, wie geschlossen die Fraktionen während der Richtplandebatte auftraten.

Tabelle 10: Fraktionsgeschlossenheit während der Richtplandebatte, 2013/14

	N	Richtplan 2013/14			Alle Abstimmungen 2013/14	
		Rice-Index	Agreement-Index	Agreement-Index, Absenz	Rice-Index	Agreement-Index
FDP	23	99.4%	99.6%	93.9%	99.4%	99.4%
CVP	9	99.4%	99.6%	92.7%	99.6%	99.4%
SP	35	98.8%	99.0%	96.8%	98.5%	98.6%
BDP	6	98.6%	98.8%	92.7%	98.8%	98.7%
SVP	54	99.0%	99.2%	97.9%	98.8%	98.4%
EDU	5	98.9%	99.2%	94.2%	99.1%	99.2%
GLP	19	99.8%	99.8%	94.6%	98.7%	98.7%
EVP	7	98.0%	97.8%	87.6%	98.3%	98.3%
GP-CSP-AL	22	98.4%	98.7%	97.8%	96.6%	96.9%

Mit Ausnahme der EVP und der GLP stimmten während der Richtplandebatte alle Fraktionen noch etwas geschlossener ab als im Total über alle Abstimmungen, wobei die Differenzen minim sind. Betrachtet man hingegen die Agreement-Indices, welche die punktuellen Absenzen einbeziehen, zeigt sich, dass die Fraktionen möglicherweise doch nicht so geeint waren, wie die Gesamtgeschlossenheit zeigt. Ausser bei den Fraktionen der SVP und der Grünen, die auch unter Berücksichtigung der punktuellen Absenzen eine ähnlich hohe Geschlossenheit aufweisen, geht die Einigkeit in allen Fraktionen zurück und fällt unter die 95 Prozentgrenze.

4.4.2 Gesetzesberatungen

Wie die bisherigen Jahresberichte zeigten, präsentiert sich die Geschlossenheit der Fraktionen bei Gesetzesberatungen etwas anders. Im ersten Legislaturjahr wurden im Kantonsrat lediglich fünf Gesetzesvorlagen behandelt, die von einer abstimmungsintensiven Debatte begleitet wurden. Im zweiten Amtsjahr stieg die Anzahl der behandelten Gesetze auf 31 an. Im dritten Amtsjahr standen 14 Gesetzesentwürfe zur Verabschiedung an, wobei lediglich deren sechs⁹ eine Debatte mit mehreren Abstimmungen mit sich brachten.

In Tabelle 11 ist ersichtlich, dass im dritten Amtsjahr mit Ausnahme der SVP und der EVP alle Fraktionen noch näher zusammen rückten, wenn es darum ging, ein Gesetz zu beraten. Allerdings zeigt sich, dass die Fraktionsgeschlossenheit unter Einbezug der punktuellen Absenzen deutlich tiefer liegt. Auffallend ist dies vor allem bei den bürgerlichen Mitteparteien. Es muss allerdings bedacht werden, dass für diese Analyse lediglich 36 Abstimmungen berücksichtigt werden konnten.

⁹ Es waren dies die Änderung des Strassengesetzes, das Landwirtschaftsgesetz, das Planungs- und Baugesetz, das Steuergesetz, das Strassengesetz (Umsetzung Gegenvorschlag) und das Kantonalbankgesetz.

Tabelle 11: Fraktionsgeschlossenheit bei Gesetzesberatungen, 3. Amtsjahr (Agreement-Index)

	Gesetzesvorlagen		Alle Vorlagen	
	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen
CVP	100.0%	74.7%	99.4%	89.9%
FDP	99.5%	66.8%	99.4%	91.5%
EDU	100.0%	95.0%	99.2%	93.0%
BDP	100.0%	81.9%	98.7%	92.2%
GLP	100.0%	86.9%	98.7%	91.6%
SP	100.0%	92.5%	98.6%	94.4%
SVP	95.8%	95.5%	98.4%	95.3%
EVP	96.8%	76.0%	98.3%	87.9%
GP-CSP-AL	99.2%	91.8%	96.9%	92.6%

4.4.3 Budgetberatungen

Während sich in den vorangegangenen Jahren gezeigt hat, dass die Fraktionen bei Budgetvorlagen einheitlicher auftreten, konnte im dritten Amtsjahr keine eindeutige Tendenz ausgemacht werden (Tabelle 12).

Tabelle 12: Fraktionsgeschlossenheit bei Budgetvorlagen, 3. Amtsjahr (Agreement-Index, N=83)

	Budgetvorlagen		Alle Vorlagen	
	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen
CVP	99.6%	86.7%	99.4%	89.9%
FDP	99.6%	94.4%	99.4%	91.5%
EDU	99.3%	90.7%	99.2%	93.0%
BDP	98.7%	94.4%	98.7%	92.2%
GLP	99.8%	92.1%	98.7%	91.6%
SP	99.8%	97.9%	98.6%	94.4%
SVP	98.6%	96.0%	98.4%	95.3%
EVP	97.5%	92.5%	98.3%	87.9%
GP-CSP-AL	96.0%	92.9%	96.9%	92.6%

In Tabelle 12 ist ersichtlich, dass es kein eindeutiges Muster gibt, welches das Verhalten der Fraktionen bei Budgetabstimmungen im Vergleich zu allen Abstimmungen bestimmt. Auffallend ist hingegen, dass bei Budgetberatungen die punktuellen Absenzen keinen so grossen Einfluss auf die Fraktionsgeschlossenheit haben wie bei den Gesetzesberatungen.

4.5 Abstimmungsspezifische Abweichungen

Die Verteilung der abstimmungsspezifischen Abweichungen ist für die bisher untersuchten Amtsjahre praktisch gleich (siehe Tabelle A1 im Anhang). Bei 68 Prozent aller Vorlagen stimmte nie ein Kantonsratsmitglied gegen seine Fraktion. Bei den Geschäften, bei denen es zu

fraktionsabweichendem Verhalten kam, war dies in genau der Hälfte der Fälle nur eine oder zwei Personen, d.h. bei elf Prozent der Vorlagen stimmte eines der 180 Kantonsratsmitglieder gegen die Position seiner Fraktion. In knapp fünf Prozent aller Vorlagen stimmten zwei Ratsmitglieder nicht gleich ab wie die entsprechende Fraktion.

Die Kantonsrätinnen und -räte zeichneten sich auch im dritten Amtsjahr durch ihre hohe Fraktionstreue aus. 25 der 180 Kantonsratsmitglieder wichen gar nie von ihrer Fraktion ab, 29 Mitglieder während des gesamten Amtsjahres nur einmal und 37 Mitglieder zweimal. Dies ist auch der Modus, d.h. die häufigste Verhaltensweise. Nur sieben der 180 Kantonsrätinnen und -räte wichen während des dritten Amtsjahres zehnmal oder häufiger von der Position ihrer Fraktion ab.

In Tabelle A2 im Anhang ist zu sehen, wie sich die Abweichungen des dritten Amtsjahres auf die umstrittensten Geschäfte verteilten. Dort sind alle Geschäfte aufgelistet, die mindestens zehn oder mehr fraktionsabweichendes individuelles Abstimmungsverhalten generierten.

5. Koalitionsverhalten im Kantonsrat

Um das Koalitionsverhalten innerhalb des Kantonsrats zu zeigen, wurden verschiedene Kombinationen von Fraktionen während unterschiedlicher Debatten analysiert.

5.1 Koalitionen des dritten Amtsjahres

Tabelle 13 zeigt eine erste Übersicht über das Koalitionsverhalten der Fraktionen im dritten Amtsjahr. Die Koalitionshäufigkeiten haben sich im Vergleich zu den ersten beiden Legislaturjahren verschoben, aus diesem Grund werden die Ergebnisse einzeln vorgestellt und kommentiert.

Im dritten Amtsjahr gingen die Fraktionen der CVP und der FDP am häufigsten eine Koalition ein, sie waren sich in 87.0 Prozent aller Abstimmungen einig. Die Koalition der CVP und der BDP war sich in 85.6 Prozent aller Abstimmungen einig. Die Einigkeit dieser beiden bürgerlichen Koalitionen übertraf somit sogar die der Fraktionen der SP und der Grünen, welche in der ersten Legislaturhälfte am meisten Übereinstimmungen aufwiesen. Im dritten Amtsjahr stimmten sie in 85.3 Prozent der Abstimmungen gleich.

Die nächstfolgenden häufigsten Koalitionen bildete die SVP mit der EDU oder mit einer der bürgerlichen Fraktionen, sie waren sich in rund vier von fünf Fällen einig. Vor allem die Positionen der SVP mit der CVP trafen sich im dritten Amtsjahr deutlich öfter auf als in den Vorjahren, ihre Übereinstimmung lag bei 75.5 Prozent.

Weitere Koalitionen der SVP mit anderen Fraktionen der Mitte nahmen im dritten Amtsjahr im Vergleich zu den beiden Vorjahren ebenfalls zu. Einig war sich die SVP-Fraktion bei sieben von zehn Abstimmungen sowohl mit der BDP und der EDU sowie mit der FDP und der CVP. Auch grössere Bündnisse, wie die Koalition der SVP mit der CVP, der FDP und der BDP oder der EDU kamen in zwei Drittel aller Abstimmungen zustande und waren im dritten Jahr wesentlich häufiger der Fall als in den vorherigen.

Hingegen nahm die Einigkeit der SVP mit der GLP wieder ab, nachdem diese beiden Fraktionen im zweiten Amtsjahr im Vergleich zum ersten häufiger eine Koalition eingingen. Die GLP hat sich im dritten Amtsjahr auch viel seltener mit der FDP, der BDP sowie der CVP gefunden. Keine andere der untersuchten Koalitionspartnerschaften hat sich zwischen der ersten Legislaturhälfte und dem dritten Amtsjahr so stark verändert wie jene der GLP mit den bürgerlichen Mitteparteien. Die Einigkeit nahm je nach Koalition mit zwischen 15 und 20 Prozentpunkten deutlich ab.

Tabelle 13: Koalitionen im Kantonsrat in der Zeit von Mai 2011 bis April 2014

Koalition	Sitze	2011-2013	2013-2014	Rang-differenz
		Übereinstimmung (Rang)	Übereinstimmung (Rang)	
CVP&FDP	32	81.6% (2.)	87.0% (1.)	↑1
CVP&BDP	15	81.6% (2.)	85.6% (2.)	-
SP&GP-CSP-AL	57	86.3% (1.)	85.3% (3.)	↓2
SVP&EDU	59	74.8% (4.)	81.5% (4.)	-
SVP&BDP	60	73.0% (6.)	79.0% (5.)	↑1
SVP&FDP	77	74.3% (5.)	77.6% (6.)	↓1
SVP&CVP	63	65.6% (10.)	75.5% (7.)	↑3
SVP&BDP&EDU	65	62.5% (13.)	70.7% (8.)	↑4
SVP&FDP&CVP	86	60.6% (16.)	69.9% (9.)	↑6
SVP&FDP&EDU	82	62.4% (14.)	68.9% (10.)	↑3
GP-CSP-AL&GLP	41	66.7% (9.)	67.7% (11.)	↓2
GLP&SP	54	63.5% (12.)	67.7% (11.)	-
SVP&CVP&FDP&BDP	92	56.5% (18.)	66.7% (13.)	↑5
SVP&CVP&FDP&EDU	91	53.1% (20.)	63.3% (14.)	↑6
SP&GP-CSP-AL&GLP	76	61.9% (15.)	62.3% (15.)	-
CVP&FDP&EVP	39	55.6% (19.)	55.9% (16.)	↑3
GLP&BDP	25	72.8% (7.)	55.1% (17.)	↓9
GLP&FDP	42	66.8% (8.)	51.1% (18.)	↓9
GLP&CVP&BDP	34	64.1% (11.)	45.2% (19.)	↓7
SVP&GLP	73	58.0% (17.)	43.0% (20.)	↓3
SVP&CVP&FDP&EVP	93	40.1% (25.)	42.0% (21.)	↑4
SVP&CVP&FDP&BDP&EDU&EVP	104	36.8% (26.)	38.4% (22.)	↑4
GLP&CVP&EVP&BDP	41	50.2% (21.)	37.0% (23.)	↓2
SVP&FDP&GLP	96	49.4% (22.)	35.4% (24.)	↓2
FDP&GLP&CVP&EVP&BDP	64	44.0% (23.)	34.6% (25.)	↓2
SP&FDP&GP-CSP-AL&CVP	89	42.1% (24.)	26.1% (26.)	↓2
SVP&SP&GP-CSP-AL&EDU	134	23.2% (28.)	15.1% (27.)	↑1
SVP&SP&FDP&GP-CSP-AL	116	23.5% (27.)	13.9% (28.)	↓1
alle Fraktionen	180	20.30%	9.9%	-

Im zweiten Amtsjahr stimmte die GLP zu ungefähr gleich grossen Teilen entweder mit der Ratslinken (SP und Grüne Fraktion) wie auch mit der Ratsrechten (SVP und FDP). Im dritten

Amtsjaar hat sich die GLP nun aber wieder eher so verhalten wie im ersten Amtsjaar, die Koalitionen mit links-grün sind wieder häufiger, diejenigen mit der SVP deutlich seltener. Auch nahm die Einigkeit von BDP und GLP ab. Im ersten und zweiten Amtsjaar waren sie sich noch in sieben von zehn Abstimmungen einig, im dritten Amtsjaar nur noch in etwas mehr als der Hälfte. Diese beiden jungen Fraktionen waren während der bisherigen drei Amtsjahre die volatilsten Partner. Beide gingen sehr unterschiedliche Koalitionen ein und trafen ihre Koalitionsentscheide je nach Geschäft.

Im dritten Legislaturjaar ging auch die Einigkeit der „Regierungskoalition“, bestehend aus den Fraktionen der SVP, FDP, SP und den Grünen, deutlich zurück. Man war sich nur noch bei einer von acht Abstimmungen einig, in der ersten Legislaturhälfte war das immerhin bei einem Viertel aller Abstimmungen der Fall. Die sogenannten „unheiligen Allianzen“ gingen ebenfalls stark zurück, Links und Rechts war sich nur noch in fünfzehn Prozent der Abstimmungen einig.

Abschliessend kann gesagt werden, dass die Koalitionen von Links-Grün sowie die Verbindungen der alten Mitte, bestehend aus FDP und CVP sowie die Koalitionen der SVP mit der EDU oder mit der BDP, in der aktuellen Legislatur bisher sehr oft zu beobachten waren. Klar häufiger tritt im dritten Legislaturjaar die Koalition der *bürgerlichen* Regierungsparteien SVP, FDP und CVP auf. Genauso deutlich kann gesagt werden, dass das Auftreten der Regierungskoalition (einschliesslich SP und Grünen) sowie der unheiligen Allianzen seltener ist. Die Koalitionen mit den neuen Partnern der politischen Mitte hängen stark von den zur Abstimmung stehenden Geschäften ab. Es ist davon auszugehen, dass das Wiedererstarken der Koalition von GLP mit der Fraktion der SP sowie mit der der Grünen vor allem mit der Richtplandebatte zusammenhängt, bei der ökologische Anliegen im Vordergrund standen und die auch sehr viele Abstimmungen mit sich brachte.

5.2 Koalitionen im Kantonsrat während der Richtplandebatte

Da die Richtplandebatte das dritte Amtsjaar stark geprägt hat, wurde das Koalitionsverhalten für diese Debatte separat ausgewertet. Wie Tabelle 14 zu entnehmen ist, waren sich vor allem die bürgerlichen Fraktionen sehr einig. In fast 95 Prozent aller Abstimmungen stimmten die CVP und die FDP gleich und in 91 Prozent aller Abstimmungen im Zusammenhang mit dem Richtplan stimmten die Fraktionen der CVP und der BDP zusammen.

Auch die SVP war sich in rund neun von zehn Abstimmungen sowohl mit der CVP, der FDP, der BDP oder der EDU einig. Diese Koalitionen kamen während der Richtplandebatte alle deutlich öfter zum Tragen als bei anderen Vorlagen.

Erstaunlicherweise trat eine Dreierkoalition, bestehend aus den Fraktionen der SVP, der CVP und der FDP, während der Richtplandebatte sogar öfter auf als die in der Regel sehr gefestigte Koalition von SP und Grüner Fraktion. Die linke Koalition steht bei der Richtplandebatte erst an achter Stelle. Ohne Richtplandebatte wäre diese Koalition allerdings die häufigste des dritten Amtsjahres gewesen. Kam zur Dreierkoalition der Fraktionen der SVP, der CVP und der FDP noch die BDP oder die EVP dazu, war man sich immer noch in rund acht von zehn Abstimmungen einig.

Dafür zeigt sich deutlich, dass die GLP bei der Richtplandebatte ganz andere Koalitionen einging als bei den Debatten ohne Richtplan. Während der Richtplandebatte war sie sich nur in 18 Prozent der Abstimmungen mit der SVP einig, ohne Richtplandebatte betrug ihre Einigkeit fast 60 Prozent. Ohne Richtplandebatte war sich die GLP sowohl mit der FDP wie mit der BDP in rund sieben von zehn Fällen einig. Beim Richtplan war dies nur in gut einem Viertel aller Abstimmungen der Fall.

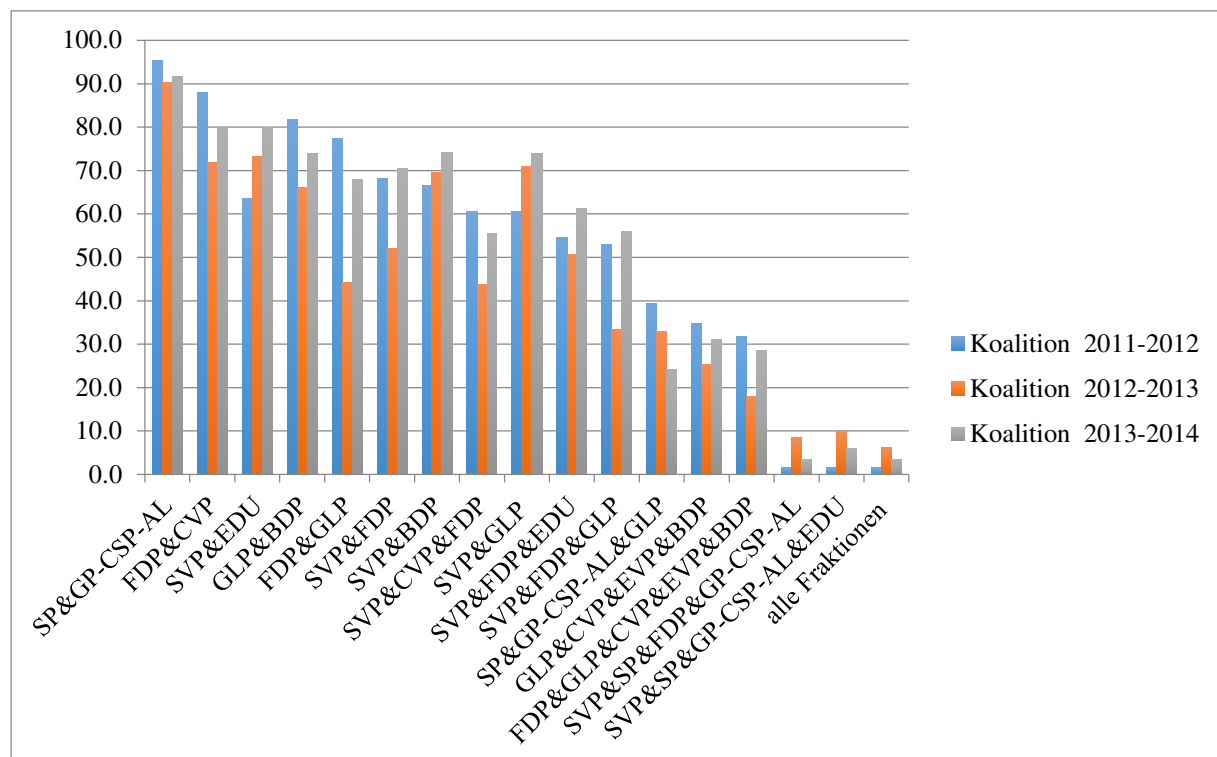
Tabelle 14: Koalitionen im Kantonsrat während der Richtplandebatte, 2013/14

Koalition	Sitze	2013-2014	2013-2014	2013-2014
		Übereinstimmung (Rang)	Übereinstimmung ohne Richtplan (Rang)	Übereinstimmung nur Richtplan (Rang)
CVP&FDP	32	87.0% (1.)	82.0% (2.)	94.8% (1.)
CVP&BDP	15	85.6% (2.)	82.0% (2.)	91.0% (2.)
SVP&CVP	63	75.5% (7.)	65.9% (9.)	90.6% (3.)
SVP&FDP	77	77.6% (6.)	70.3% (7.)	89.2% (4.)
SVP&EDU	59	81.5% (4.)	76.6% (4.)	89.2% (4.)
SVP&CVP&FDP	86	69.9% (9.)	58.9% (15.)	87.3% (6.)
SVP&BDP	60	79.0% (5.)	73.8% (5.)	87.3% (6.)
SP&GP-CSP-AL	57	85.3% (3.)	84.6% (1.)	86.3% (8.)
SVP&CVP&FDP&BDP	92	66.7% (13.)	56.1% (17.)	83.0% (9.)
SVP&FDP&EDU	82	68.9% (10.)	60.7% (11.)	81.6% (10.)
GP-CSP-AL&GLP	41	67.7% (11.)	59.5% (14.)	81.1% (11.)
SVP&CVP&FDP&EDU	91	63.3% (14.)	52.4% (19.)	80.2% (12.)
SVP&BDP&EDU	65	70.7% (8.)	64.5% (10.)	80.2% (12.)
GLP&SP	54	67.7% (11.)	40.5% (24.)	77.8% (14.)
SP&GP-CSP-AL&GLP	76	62.3% (15.)	55.5% (18.)	73.0% (15.)
CVP&FDP&EVP	39	55.9% (16.)	59.6% (13.)	50.0% (16.)
SVP&CVP&FDP&EVP	93	42.0% (21.)	41.1% (23.)	43.4% (18.)
SVP&CVP&FDP&BDP& EDU&EVP	104	38.4% (22.)	36.6% (26.)	41.0% (17.)
GLP&BDP	25	55.1% (17.)	71.7% (6.)	28.9% (19.)
GLP&FDP	42	51.1% (18.)	67.0% (8.)	26.1% (20.)
GLP&CVP&BDP	34	45.2% (19.)	60.5% (12.)	21.8% (21.)
GLP&CVP&EVP&BDP	41	37.0% (23.)	48.0% (20.)	20.4% (22.)
FDP&GLP&CVP&EVP&BDP	64	34.6% (25.)	44.0% (22.)	20.4% (22.)
SVP&GLP	73	43.0% (20.)	58.6% (16.)	18.0% (24.)
SVP&FDP&GLP	96	35.4% (24.)	47.4% (21.)	16.6% (25.)
SP&FDP&GP-CSP-AL&CVP	89	26.1% (26.)	37.8% (25.)	8.0% (26.)
SVP&SP&GP-CSP-AL&EDU	134	15.1% (27.)	23.1% (27.)	2.8% (27.)
SVP&SP&FDP&GP-CSP-AL	116	13.9% (28.)	21.4% (28.)	2.4% (28.)
alle Fraktionen	180	9.9%	16.5%	0.0%

5.3 Koalitionsverhalten während der Budgetdebatten

Mit der Budgetdebatte konnten die Koalitionsverschiebungen vom ersten zum zweiten Amtsjahr zum grössten Teil erklärt werden. In Abbildung 3 sind die Häufigkeiten der eingegangenen Koalitionen der Fraktionen während den Budgetdebatten in der aktuellen Legislaturperiode dargestellt. In Tabelle A3 im Anhang sind die Werte auch in tabellarischer Form präsentiert.

Abbildung 3: Koalitionen während der Budgetdebatten, 2011-2014



Bei allen drei Budgetverhandlungen waren sich die Grüne Fraktion sowie die SP in praktisch jedem Fall einig und zeigten die grösste Übereinstimmung. Sowohl die Ratsrechte wie auch die bürgerliche Mitte zeigten bei den Budgetdebatten eine tiefer liegende Einigkeit als die Ratslinke.

Am auffälligsten verändert hat sich die Koalition der SVP mit der GLP. Während sich diese Fraktionen im ersten Amtsjahr nur in sechs von zehn Budgetabstimmungen einig waren, stimmten sie sowohl im zweiten wie auch im dritten Amtsjahr in drei von vier Fällen gleich. Ebenfalls fällt auf, dass sich die Koalitionen, welche die FDP sowohl mit der GLP wie auch mit der SVP und der CVP einging, über die drei Amtsjahr verändert haben. Besonders im zweiten Amtsjahr war sich die FDP wesentlich seltener mit der GLP wie auch mit der SVP und der CVP einig als im ersten oder im dritten Amtsjahr.

6. Fraktionsverhalten in Abhängigkeit der geographischen Herkunft

Im Folgenden wird der Zusammenhang zwischen der geographischen Herkunft und dem Abstimmungsverhalten der Parlamentsmitglieder analysiert.

6.1 Stadt-Land

Die Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens der Kantonsrätinnen und Kantonsräten, die in einer städtischen respektive ländlichen Gegend gewählt wurden, unterscheidet sich auch im Jahr der Richtplandebatte nicht nennenswert. Im zweiten Amtsjahr zeigten die Vertreterinnen und Vertreter der Landschaft eine leicht höhere Geschlossenheit als im ersten Amtsjahr (Tabelle 15), im dritten Amtsjahr stimmten hingegen die urbanen Vertreterinnen und Vertreter etwas geschlossener ab, allerdings auf ziemlich tiefem Niveau.

Tabelle 15: Geschlossenheit Stadt-Land, 2011-2014¹⁰

	2011-2012			2012-2013		2013-2014	
	Anteil im Kantonsrat	Rice-Index	Agreement-Index	Rice-Index	Agreement-Index	Rice-Index	Agreement-Index
Stadt	35.3%	52.0%	62.8%	52.3%	63.2%	45.8%	58.8%
Land	64.7%	51.8%	62.7%	55.8%	66.0%	42.5%	56.3%

6.2 Geschlossenheit der Bezirksvertretungen

Die Auswertung des dritten Amtsjahres zeigt zudem erneut, dass die Bezirksvertretungen über alle Bezirke ein sehr ähnliches Abstimmungsverhalten an den Tag legen. Die Grösse der einzelnen Bezirke hat keinen signifikanten Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Parlamentsmitglieder aus den zwölf Bezirken. Auch spielt es keine Rolle, wie viele Parteien im betreffenden Bezirk um Kantonsratsmandate konkurrieren. Die Stärke der Geschlossenheit innerhalb der Parlamentsmitglieder aus dem gleichen Bezirk kann somit weitgehend auf die parteipolitische Zusammensetzung der Bezirksvertretungen zurückgeführt werden.

Im dritten Amtsjahr war die Geschlossenheit der Bezirksvertreterinnen und Bezirksvertreter untereinander im Vergleich zu den Vorjahren über den ganzen Kanton rückläufig (Tabelle 16). Die Geschäfte, die im dritten Amtsjahr zur Debatte standen, speziell die dominierende Richtplandebatte, hat dazu geführt, dass die Parteizugehörigkeit ein noch wichtigeres Merkmal wurde, um den individuellen Abstimmungsentscheid zu erklären als in den Vorjahren.

¹⁰ Für diese Analysen wurden die Wohnorte zum Zeitpunkt der Wahl berücksichtigt. Die Klassifizierung in eine ländliche bzw. städtische Umgebung wurde vom BfS übernommen. Als „Stadt“ wurden die drei Zentren betrachtet (Wetzikon, Winterthur und Zürich), sämtliche übrigen Gemeinden als „Land“ (siehe Tabelle A5 im Anhang).

Tabelle 16: Geschlossenheit der Bezirksvertretungen

Bezirke	Anzahl	Parteien- fraktionalisierung	Agreement- Index 2011/13	Rice-Index 2011/13	Agreement- Index 2013/14	Rice-Index 2013/14
Affoltern	6	5	61.1%	49.5%	52.2%	36.8%
Andelfingen	4	3	69.2%	60.0%	67.1%	56.5%
Bülach	17	9	63.5%	53.1%	61.3%	49.0%
Dielsdorf	10	6	70.1%	61.7%	64.0%	52.9%
Dietikon	11	6	64.3%	53.9%	54.5%	39.8%
Hinwil	12	9	65.5%	56.2%	62.2%	50.4%
Horgen	15	8	64.0%	53.5%	55.7%	41.8%
Meilen	13	7	65.8%	55.9%	61.4%	49.5%
Pfäffikon	7	6	63.2%	52.2%	54.7%	40.2%
Uster	16	8	67.3%	58.0%	61.2%	49.1%
Winterthur	20	8	61.6%	50.6%	53.9%	39.2%
Zürich	49	8	63.2%	52.3%	56.8%	43.2%
Kanton	180	10	55.4%	55.7%	53.1%	38.2%

6.3 Geschlossenheit der Bezirksvertretungen bei der Richtplandebatte

Wie die Indices in Tabelle 17 zeigen, ist die geographische Herkunft einer Kantonsparlamentarierin oder eines Kantonsparlamentariers nicht der entscheidende Faktor für die Abstimmungsentscheide während der Richtplandebatte. Die Positionen wurden ungleich stärker von der Parteiangehörigkeit geprägt als vom Wahlbezirk. Die Geschlossenheit der Bezirksvertretungen liegt in allen Fällen tiefer, wenn man nur die Richtplandebatte betrachtet.

Tabelle 17: Geschlossenheit der Bezirksvertretungen während der Richtplandebatte, 2013-2014

Bezirke	Anzahl	Parteien- fraktionalisierung	Agreement-Index 2013/14	Agreement-Index Richtplan
Affoltern	6	5	51.7%	40.3%
Andelfingen	4	3	67.1%	63.3%
Bülach	17	9	61.3%	55.2%
Dielsdorf	10	6	64.0%	56.9%
Dietikon	11	6	57.7%	41.6%
Hinwil	12	9	60.5%	55.3%
Horgen	15	8	57.0%	44.3%
Meilen	13	7	58.7%	55.2%
Pfäffikon	7	6	54.7%	43.4%
Uster	16	8	61.2%	53.4%
Winterthur	20	8	54.8%	42.9%
Zürich	49	8	55.8%	49.3%
Kanton	180	10	53.8%	40.3%

7. Einfluss der Direktionen und Kommissionen auf das Fraktionsverhalten

Abschliessend soll gezeigt werden, wie die Kantonsrätinnen und -räte in Abhängigkeit ihrer Kommissionssitze bzw. der Direktionszuständigkeit einer Vorlage abstimmen.

7.1 Geschlossenheit der parlamentarischen Kommissionen

Die Kommissionssitze werden nach Fraktionsstärke vergeben.¹¹ Wie die Analysen der bisherigen Amtsjahre gezeigt haben, stimmen die Mitglieder der gleichen Kommission im Ratsplenum nicht einheitlich ab. Wiederum erklärt die Parteizugehörigkeit den Abstimmungsentscheid wesentlich besser als die Kommissionszugehörigkeit. Es konnte auch kein Muster der abweichenden Stimmen festgestellt werden, das auf eine höhere Einigkeit unter den Kommissionsmitgliedern deuten würde.

7.2 Unterstützung für Vorlagen aus den Direktionen

Für die folgende Analyse wurde berechnet, wie sich die Fraktionen in Abhängigkeit von der zuständigen Direktion verhalten. Generell weisen die Fraktionen eine hohe Geschlossenheit auf, in einigen Fällen beträgt die Übereinstimmung hundert Prozent. Die Vorlagen aus den Direktionen der eigenen Regierungsratsmitglieder wurden in den bisherigen drei Amtsjahren vor allem von der FDP mit einer fast absoluten Einigkeit verabschiedet. Die Geschlossenheit der SVP liegt mit 99.4 Prozent ebenfalls sehr hoch, wenn es um Vorlagen aus der Baudirektion geht, etwas weniger hoch ist die Einigkeit bei Vorlagen aus der Volkswirtschaftsdirektion (96.3 Prozent). Bei der SP und der Fraktion der Grünen liegt die Geschlossenheit ebenfalls sehr hoch, allerdings tiefer als bei der SVP und der FDP. Die Direktion für Justiz und Inneres konnte in 95.1 Prozent der Fälle auf die absolute Geschlossenheit der Fraktion der Grünen zählen und liegt mit diesem immer noch sehr hohen Wert an letzter Stelle.

Tabelle 18: Geschlossenheit der Fraktionen nach Direktion (Rice-Index), 3. Amtsjahr

Fraktion	Bau (SVP)	Bildung (SP)	Finanzen (FDP)	Gesundheit (FDP)	Justiz und Inneres (Grüne)	Sicherheit (SP)	Volks-wirtschaft (SVP)
BDP	97.2%	98.5%	99.8%	98.9%	98.8%	97.6%	99.4%
CVP	99.7%	98.7%	99.9%	100.0%	99.1%	100.0%	99.7%
EDU	97.8%	98.7%	98.9%	100.0%	99.2%	98.6%	96.4%
EVP	95.7%	95.0%	98.8%	98.7%	96.7%	100.0%	95.3%
FDP	99.6%	99.3%	99.6%	99.8%	98.5%	100.0%	99.2%
GP-CSP-AL	97.8%	94.2%	94.8%	90.8%	95.1%	98.3%	96.1%
GLP	98.6%	89.6%	98.6%	97.3%	97.2%	99.8%	98.7%
SP	97.7%	97.7%	99.1%	97.6%	99.1%	97.4%	98.6%
SVP	99.4%	97.0%	98.4%	99.3%	97.4%	100.0%	96.3%
Kantonsrat	31.8%	49.2%	40.2%	50.1%	41.3%	44.9%	37.6%
N	346	81	175	60	73	48	121

¹¹ Tabelle A4 im Anhang zeigt die Kommissionen des Kantonsrat

Es muss allerdings beachtet werden, dass die Fallzahlen zwischen den einzelnen Direktionen stark variieren. So fielen siebenmal mehr Abstimmungen auf die Baudirektion als auf die Direktion für Sicherheit.

8. Fazit

Auch im dritten Amtsjahr bestätigte sich, was die vorangegangenen beiden Amtsjahre auszeichnete: Die *Fraktionsgeschlossenheit* im Zürcher Kantonsrat ist weiterhin ausgesprochen hoch, sie stieg vom ersten über das zweite zum dritten Amtsjahr sogar noch leicht an. Die Mitglieder einer Fraktion stimmen in der Regel einheitlich ab. Da auch die Enthaltungen äusserst spärlich gesät sind, ist davon auszugehen, dass die politischen Konflikte nicht in erster Linie in den Debatten des Kantonsrats ausgefochten werden, sondern bereits in den vorbereitenden Kommissionen zur Sprache kommen und dann innerhalb der Fraktionen ausgemehrt werden.

Die von Schwarz und Linder (2007) untersuchten Gesetzesdebatten aus dem Nationalrat zeigen, dass besonders Mitteparteien bei Detailabstimmungen eine im Verhältnis eher tiefe Fraktionsgeschlossenheit aufweisen. Die bisherigen Auswertungen des Abstimmungsverhaltens des Zürcher Kantonsrats lassen keine solche Aussage zu.

Die Analysen haben vielmehr aufgezeigt, dass sich das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Kantonsrats weitgehend nach den Parteifarben ausrichtet. Andere Faktoren, wie etwa die Herkunft nach Wahlbezirk, die Urbanität am Wohnort oder die Kommissionszugehörigkeit spielen im Gegensatz zur Fraktionszugehörigkeit kaum eine Rolle. Diese Befunde haben sich im Verlaufe des dritten Jahrs der laufenden Legislatur weiter verfestigt.

Interessante Neuerungen haben sich im Koalitionsverhalten der Fraktionen im dritten Jahr ergeben. Während die GLP im zweiten Amtsjahr stärker dem rechten Lager (namentlich der SVP) zuneigte, hat sie sich im dritten Jahr wieder stärker der Ratslinken zugewandt. Diese Entwicklung ist wesentlich auf die Bedeutung der Richtplandebatte im dritten Jahr zurückzuführen, wo sich offenbar eine ökologische Koalition zwischen SP und Grünen mit der GLP verstärkt bemerkbar gemacht hat. Wie die separate Analyse der Budgetdebatte aufzeigt, bleibt die Nähe der GLP gerade auch zur SVP in finanzpolitischen Fragen im dritten Jahr der Legislatur erhalten.

Schliesslich lassen sich – gerade im Hinblick auf die kommenden Neuwahlen – auch Feststellungen machen, wie sich die Parteien in potentiellen Wahlbündnissen positionieren. Im linken Lager weist das Abstimmungsverhalten der SP und der Grünen Fraktion weiterhin eine hohe Übereinstimmung auf. Im bürgerlichen Lager verhielten sich FDP und CVP häufig übereinstimmend, aber auch der Anteil der Abstimmungen, in denen das bürgerliche Wahlbündnis SVP, FDP und CVP eine Koalition gebildet haben, hat im dritten Jahr der Legislatur deutlich zugenommen.

LITERATUR

- Bailer, Stefanie und Bütikofer, Sarah (2014): Legislative Norms and Party Group Discipline in the Swiss Parliament. Konferenzpapier. *Symposium „Disenchanted Swiss Democracy“*. 23./24. Januar 2014. Universität Zürich.
- Bütikofer, Sarah (2014). Das Schweizer Parlament - Eine Institution auf dem Pfad der Moderne. Eine Analyse der 47. Legislatur. Nomos.
- Gröflin, Alexander (2013). The Implication of Electronic Voting Systems in Swiss Parliaments. Dissertation. London: LSE.
- Häne, Stefan (2012): Die neue Mitte will in die Zürcher Regierung einziehen. Tages-Anzeiger, 7. Januar 2012: 17.
- Hix, Simon / Noury, Abdul und Roland, Gérard (2005). Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001. *British Journal of Political Science* 35(2): 209-234.
- Rice, Stuart A. (1928): Quantitative Methods in Politics. New York: Knopf.
- Schuler, Martin und Joye, Dominic (2008): Typologie der Gemeinden der Schweiz 1980-2000. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Schwarz, Daniel und Linder, Wolf (2007). Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005: Studie im Auftrag der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: IPW.

ANHANG

Tabelle A1: Anzahl Abweichungen pro Geschäft

Anzahl Abweichungen	Anzahl Geschäfte, 1. Amtsjahr	Anzahl Geschäfte, 2. Amtsjahr	Anzahl Geschäfte, 3. Amtsjahr	Abweichungen in Prozent (Gesamt)
0	134	135	137	68.12%
1	21	21	25	11.24%
2	11	9	8	4.70%
3	5	6	2	2.18%
4	4	4	2	1.68%
5	5	3	4	2.01%
6	3	0	2	0.84%
7	2	3	4	1.51%
8	3	3	4	1.68%
9	1	1	2	0.67%
10	1	3	4	1.34%
11	3	1	2	1.01%
13	0	2	0	0.34%
14	2	1	1	0.67%
16	0	1	0	0.17%
17	1	0	1	0.34%
18	0	1	1	0.34%
19	1	0	0	0.17%
20	0	0	1	0.17%
21	1	0	0	0.17%
22	0	0	1	0.17%
25	0	1	0	0.17%
28	0	1	0	0.17%
37	0	0	1	0.17%
Total	198	196	202	1

Tabelle A2: Vorlagen mit häufigen Abweichungen, 3. Amtsjahr

Vorlage	Anzahl Abweichungen
4951a: Beschluss des Kantonsrates über die Volksinitiative „Weniger Steuern fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)“ ¹²	37
KR-Nr. 72/2011: Arbeitslosigkeit und Krankheit: Bessere Vermittlungsfähigkeit dank Zusammenspiel der Institutionen	22
4788a: Teilrevision des kantonalen Richtplans (Kapitel 4.7.1:Flughafen Zürich)	20
KR-Nr. 196a/2011: Ergänzung des Gesetzes über das Universitätsspital	18
KR-Nr. 278/2011:Aufhebung des Tanz-, Kultur- und Sportverbots an sogenannten hohen Feiertagen	17
KR-Nr. 121/2011: Rascher Bau von umweltschonenden Flusswirbelkraftwerken und Kleinflusskraftwerken	14
4882a: Festsetzung des revidierten kantonalen Richtplans	11
5026/2013: Genehmigung der Änderung der Lehrpersonalverordnung	11
KR-Nr. 104/2011: Abschaffung des Nachtfünflibers	10
4880a: Landwirtschaftsgesetz (LG)	10
4933a: Rückzug des Rahmengesuchs der AXPO für ein neues AKW	10
KR-Nr. 314/2010: Schutz älterer Bäume durch Änderung des Planungs- und Baugesetzes	10

Tabelle A3: Koalitionen während der Budgetdebatte

Koalition während der Budgetdebatten	Sitze	2011-2012	2012-2013	2013-2014
SP&GP-CSP-AL	57	95.5% (1.)	90.3% (1.)	91.8% (1.)
FDP&CVP	32	87.9% (2.)	71.8% (3.)	80.0% (2.)
SVP&EDU	59	63.6% (7.)	73.2% (2.)	80.0% (2.)
SVP&BDP	60	66.7% (6.)	69.6% (5.)	74.1% (4.)
SVP&GLP	73	60.6% (8.)	71.0% (4.)	73.8% (5.)
GLP&BDP	25	81.8% (3.)	66.2% (6.)	73.8% (6.)
SVP&FDP	77	68.2% (5.)	52.1% (7.)	70.6% (7.)
FDP&GLP	42	77.3% (4.)	44.3% (9.)	67.9% (8.)
SVP&FDP&EDU	82	54.5% (10.)	50.7% (8.)	61.2% (9.)
SVP&FDP&GLP	96	53.0% (11.)	33.3% (11.)	56.0% (10.)
SVP&CVP&FDP	86	60.6% (8.)	43.7% (10.)	55.5% (11.)
GLP&CVP&EVP&BDP	41	34.8% (13.)	25.4% (13.)	31.0 % (12.)
FDP&GLP&CVP&EVP&BDP	64	31.8% (14.)	17.9% (14.)	28.6% (13.)
SP&GP-CSP-AL&GLP	76	39.4% (12.)	32.9% (12.)	24.1% (14.)
SVP&SP&GP-CSP-AL&EDU	134	1.5% (15.)	9.9% (15.)	6.0% (15.)
SVP&SP&FDP&GP-CSP-AL	116	1.5% (15.)	8.5% (16.)	3.6% (16.)
alle Fraktionen	180	1.5% (15.)	6.2% (17.)	3.6% (17.)

¹² Bei dieser Vorlage beschlossen die meisten Fraktionen im Kantonsrat Stimmfreigabe.

Tabelle A4: Übersicht der Kommissionen des Kantonsrats

	Anzahl KR
Finanzkommission (FIKO)	11
Geschäftsprüfungskommission (GPK)	11
Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG)	11
Aufsichtskommission wirtschaftliche Unternehmen (AWU)	11
Justizkommission (JUKO)	11
Kommission für Staat und Gemeinden (STGK)	15
Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG)	15
Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS)	15
Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK)	15
Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU)	15
Kommission für Bildung und Kultur (KBIK)	15
Kommission für Planung und Bau (KPB)	15
Geschäftsleitung (GL)	15
Total	180

Tabelle A5: Gemeindetypologie BfS (Quelle: Schuler/Joye 2008)

Name Gemeinde	Gemeindetyp BfS	Erklärung
Adliswil	2	Suburbane Gemeinde
Affoltern a.A.	2	Suburbane Gemeinde
Bäretswil	4	Periurbane Gemeinde
Bauma	6	Industrielle und teritiäre Gemeinde
Bonstetten	4	Periurbane Gemeinde
Bubikon	2	Suburbane Gemeinde
Buchs	2	Suburbane Gemeinde
Bülach	2	Suburbane Gemeinde
Dänikon	4	Periurbane Gemeinde
Dietikon	2	Suburbane Gemeinde
Dietlikon	2	Suburbane Gemeinde
Dinhard	4	Periurbane Gemeinde
Dübendorf	2	Suburbane Gemeinde
Egg	2	Suburbane Gemeinde
Elgg	6	Industrielle und teritiäre Gemeinde
Embrach	2	Suburbane Gemeinde
Feuerthalen	2	Suburbane Gemeinde
Gibswil	8	Agrar-gemischte Gemeinden
Gossau	4	Periurbane Gemeinde
Hinwil	2	Suburbane Gemeinde
Hombrechtikon	2	Suburbane Gemeinde

Horgen	2	Suburbane Gemeinde
Höri	2	Suburbane Gemeinde
Hüntwangen	4	Periurbane Gemeinde
Illnau-Effretikon	2	Suburbane Gemeinde
Kilchberg	3	Einkommensstarke Gemeinde
Kloten	2	Suburbane Gemeinde
Küsnacht	3	Einkommensstarke Gemeinde
Männedorf	2	Suburbane Gemeinde
Maur	3	Einkommensstarke Gemeinde
Meilen	3	Einkommensstarke Gemeinde
Mettmenstetten	4	Periurbane Gemeinde
Mönchaltorf	4	Periurbane Gemeinde
Oberembrach	7	Ländliche Pendlergemeinde
Oberglatt	2	Suburbane Gemeinde
Oberrieden	3	Einkommensstarke Gemeinde
Oberstammheim	8	Agrar-gemischte Gemeinden
Opfikon	2	Suburbane Gemeinde
Otelfingen	2	Suburbane Gemeinde
Ottenbach	4	Periurbane Gemeinde
Pfäffikon	2	Suburbane Gemeinde
Rafz	4	Periurbane Gemeinde
Regensdorf	2	Suburbane Gemeinde
Richterswil	2	Suburbane Gemeinde
Rümlang	2	Suburbane Gemeinde
Rüti	2	Suburbane Gemeinde
Schlieren	2	Suburbane Gemeinde
Seegräben	4	Periurbane Gemeinde
Seuzach	4	Periurbane Gemeinde
Stäfa	2	Suburbane Gemeinde
Steinmaur	2	Suburbane Gemeinde
Sternenberg	8	Agrar-gemischte Gemeinden
Thalwil	2	Suburbane Gemeinde
Turbenthal	6	Industrielle und tertiäre Gemeinde
Uetikon a.S.	2	Suburbane Gemeinde
Unterengstringen	3	Einkommensstarke Gemeinde
Urdorf	2	Suburbane Gemeinde
Uster	2	Suburbane Gemeinde
Volketswil	2	Suburbane Gemeinde
Wädenswil	2	Suburbane Gemeinde
Wallisellen	2	Suburbane Gemeinde
Waltalingen	8	Agrar-gemischte Gemeinden
Weiningen	2	Suburbane Gemeinde
Wettswil a.A.	2	Periurbane Gemeinde
Wetzikon	1	Zentrum (Stadt)
Winterthur	1	Zentrum (Stadt)
Zell	4	Periurbane Gemeinde
Zollikon	3	Einkommensstarke Gemeinde
Zumikon	3	Einkommensstarke Gemeinde
Zürich	1	Zentrum (Stadt)
